

Till: Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2026-01-05

Yttrande gällande remiss av slutbetänkande En moderniserad fiskelagstiftning (SOU 2025:89) (Dnr LI2025/01477)

Sammanfattning

BalticWaters välkomnar översynen av fiskelagstiftningen och tillstyrker flera förslag i slutbetänkandet, särskilt skärpta sanktioner, stärkt fiskerikontroll, registrering av fritidsfiskare samt elektronisk fjärrövervakning ombord på fartyg. Sanktioner bör vara effektiva, avskräckande och proportionerliga, och det ska inte löna sig att bryta mot lagen.

Mot bakgrund av den allvarliga situationen för flera fiskbestånd i Östersjön anser BalticWaters att förslaget behöver justeras i flera delar. Främst bör vikten av långsiktig och miljömässig hållbarhet stärkas vad avser lagens syfte. Gällande överlåtbara fiskerättigheter (ITQ) förespråkar vi därför en reform av nuvarande lagstiftning och anser dessutom att det är rimligt att redan nu ställa krav på att hälften av den fisk som ett svenskt fartyg fångar i svenska vatten ska landas i Sverige, i syfte att främja svenskt värdeskapande och sjömatproduktion. Kravet bör även inkluderas som kriterium vid prövning, beviljande och återkallelse av fiskelicens.

BalticWaters avstyrker föreslagna undantag från landningsskyldigheten och toleransmarginalen, då dessa riskerar att försvaga efterlevnaden och datakvaliteten. Vidare föreslås ökad transparens genom offentlig tillgång till kontrolldata, överträdelser och sanktioner. Vi anser även att slutbetänkandet bör inkludera en koppling mellan kontrolldata och fiskeriförvaltningen där anpassningar i förvaltningen bör genomföras i enlighet med nya data.

BalticWaters tillstyrker förenklade tillståndprocesser för vattenbruk, under förutsättning att miljöhänsyn, tillsyn och miljöövervakning inte försvagas. Lagstiftningen bör tydliggöra var vattenbruk inte får etableras, särskilt i relation till marina skyddsområden och Natura 2000. Klimatrisker bör beaktas genom krav på beredskapsplaner och klimatesiliens. Hållbart vattenbruk bör premieras genom stärkta krav på miljömärkning och spårbarhet. Kumulativa effekter ska hanteras genom områdesbaserade bärkraftsbedömningar och kontinuerlig miljöövervakning.

Detaljerade synpunkter

Lagens syfte

BalticWaters välkomnar att säkerställandet av fiskets miljömässiga hållbarhet på lång sikt är ett av de främsta syftena med lagen. Stiftelsen anser dock att miljömässig hållbarhet på lång sikt är överordnat övriga syften, med anledning av att livskraftiga fiskbestånd är en grundförutsättning för fiskets existens och den inkomst det inbringar. Vi föreslår därför att vikten av miljömässig hållbarhet stärks.

Bestämmelser om fiskerätt och fördelning av resursen

BalticWaters är kritiska till lagens utformning vad gäller överlåtbara fiskerättigheter och anser att det finns starka skäl att reformera lagen i enlighet med aktuella politiska mål om ökad sjömatproduktion, stärkt livsmedelsberedskap och livskraftiga fiskbestånd. En privatisering av fiskresursen enligt nuvarande lagstiftning är kontraproduktiv och missgynnar såväl havet som fiske för humankonsumtion.

Syftet med lagen om överlåtbara fiskerättigheter är enligt §13 i fiskelagen att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan *medverkar till att bevara fiskresurserna*. Nuvarande lagstiftning bidrar inte till att uppnå detta mål, snarare främjar lagens nuvarande utformning det motsatta. Sedan överlåtbara fiskerättigheter introducerades har fiskerättigheterna koncentrerats till ett fåtal företag vars fångster i Östersjön går till foderproduktion. Det underminerar bevarandet av fiskresurserna och motverkar regeringens mål i Livsmedelsstrategin 2.0 att öka den svenska sjömatproduktionen.

BalticWaters föreslår även att den överlåtbara kvotandelen som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter begränsas, förslagsvis genom att andelens storlek fastställs utifrån beståndssituationen och målen om stärkt livsmedelsberedskap och ökad svensk sjömatproduktion. Vad avser §15 i fiskelagen om överlåtelse av fiskerättigheter bör det framgå att kvoter inte får överlåtas om beståndssituationen för mål- eller bifångstarten är otillfredsställande. Om syftet med lagen är att medverka till bevarandet av fiskresursen så bör överlåtelser inte få ske om det bidrar till motsatsen. Ändringsförslagen bör återspeglas i förslaget till fiskeförordning.

BalticWaters menar vidare att juridiska personer inte bör tillåtas att inneha fiskelicens eftersom det riskerar leda till ytterligare ägarkoncentration av fiskerättigheter till Västkusten och det storskaliga pelagiska fisket.

Regeringen har aviserat att lagstiftningen ska ses över inför 2029 då nuvarande fiskerättigheter utgår. BalticWaters tillstyrker därför att frågor om behov av ändringar i nuvarande lagstiftning och tillhörande förordning bör utredas vidare. Vi anser dock att det är rimligt att redan i dagsläget ställa krav på att hälften av den fisk som ett svenskt fartyg fångar i svenska vatten ska landas i Sverige, och avstyrker därmed att denna fråga bör utredas vidare.

Bemyndiganden som rör yrkesfisket

§26 i lagförslaget avseende föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande kan stärkas genom att **precisera på vilka grunder ett fiske kan begränsas eller förbjudas**. Detsamma gäller i förslaget till fiskeförordning, §14, kap 5. BalticWaters föreslår att beståndsstatus för målarter och bifångstarter bör vägas in i bedömningen. Den gemensamma fiskeripolitiken och Östersjöns fleråriga förvaltningsplan säkerställer i dagsläget inte ett långsiktigt hållbart fiske, varför svensk lagstiftning och tillhörande föreskrifter behöver ta ett större ansvar för den nationella fiskresursen. Ett förslag är att tillfoga ett förtydligande i lagtexten som betonar behovet av, och kravet på, livskraftiga fiskbestånd för att fiske ska tillåtas. Bedömningen av beståndens status bör uppdras Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

Vad gäller **beviljande av fiskelicens** (§4, kap 5) föreslår BalticWaters att lagförslaget kompletteras med ett kriterium avseende anknytning till svensk fiskerinäring i syfte att gynna svenskt värdeskapande och sjömatproduktion. I förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår av §19 att beviljande av licens ska ta särskild hänsyn till att "värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst." BalticWaters föreslår att inkludera en skärpt skrivning av detta i den nya fiskelagen för att säkerställa att svenskfångad fisk i högre utsträckning landas och bereds i Sverige. Förslagsvis kan §4, kap 5 skäras genom formuleringen "En fiskelicens får **enbart** beviljas om" samt genom att lägga till ett femte kriterium enligt ovan nämnda skrivning i förordning (1994:1716) §19. Motsvarande föreslås för tillhörande förordning i §2, kap 4. Gällande **återkallelse av fiskelicens** föreslås att ett motsvarande kriterium inkluderas, det vill säga: Om innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst. BalticWaters föreslår att motsvarande ändringar genomförs i förslaget till fiskeförordning, kap 5 om särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske.

BalticWaters ställer sig frågande till varför **prövning av fiskelicens** ska beakta tillgången på fisk endast när prövning görs för första gången samt vid prövning av ansökan om väsentlig ändring av licens. Tillgången på fisk är grundläggande för fiskets existens både vid nyetablering av fiskeverksamhet och för redan etablerad fiskeverksamhet. Vi föreslår därför att tillgången på fisk ska beaktas vid samtliga licensprövningar, med stöd av vetenskaplig bedömning från SLU.

Fiskevård och fiskeredskap

Bottentrålning och storskalig pelagisk trålning medför betydande negativ inverkan i flera arters livsmiljöer. Redskapen bidrar även till ökade utsläpp av växthusgaser på grund av att en stor mängd bränsle krävs för att dra runt redskapen samt att bottentrålning rör upp sediment som frisätter växthusgaser. Med hänsyn till att flera populationer av fisk och skaldjur i nuläget inte bedöms uppnå god miljöstatus föreslår BalticWaters att bestämmelserna om fiskevård ska kompletteras med möjligheter att kraftigt begränsa användningen av dessa redskap för att i första hand säkerställa fiskresursens livskraft.

Kontroll och övervakning

Slutbetänkandet föreslår att flera myndigheter – Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Kustbevakningen, Länsstyrelserna och Transportstyrelsen – ska dela **ansvar för kontroll och övervakning** inom samma

geografiska områden. Utan en tydlig nationell samordning kan variationer i tillsyn mellan regioner leda till rättsosäkerhet och ge aktörer möjlighet att utnyttja brister i kontrollsystemet. BalticWaters vill därför tillstyrka myndighetens övergripande ansvar för fiskerikontrollen och dess utveckling. Stiftelsen föreslår att en nationell samordningsfunktion inrättas inom HaV, med mandat att fastställa gemensamma rutiner, utfärda bindande samordningsföreskrifter samt genomföra regelbundna revisioner av myndigheternas arbete. För att minska regional variation i tillämpningen föreslås vidare att tydliga nationella minimikrav införs för kontrollmetoder, frekvens och rapportering.

Stiftelsen ställer sig positiv till **registrering av fritidsfiskare och krav på fångstrapportering i fritidsfisket**. Fritidsfisket har betydelse för fiskbeståndens utveckling och Östersjöns ekosystem. Samtidigt menar vi att det är viktigt att datainsamlingen sker i nära dialog med fritidsfiskare och används till att förstärka och förbättra förvaltningen och fiskevården, inte bidra till mer byråkrati som inte ger avsedd effekt.

Vad gäller **vägning av fångster** tillstyrker BalticWaters det nya kravet på tillstånd för att utföra vägningar och att medlemsstaterna ansvarar för att tillhandahålla lämplig utrustning. BalticWaters vill understryka att en ändamålsenlig fiskerikontroll är avgörande för ett långsiktigt hållbart fiske. Samtidigt är viktigt att det föreslagna **pricksystemet** inte slår oproportionerligt mot fisket för humankonsumtion som landar sin fångst flera gånger i veckan, till skillnad från det storskaliga pelagiska fisket som enbart landar sin fångst några gånger per månad. Pricksystemet bör utformas på ett sådant sätt att kontrollen efterlevs samtidigt som det inte motarbetar eller avsevärt försvårar fiske för humankonsumtion som bedrivs i Östersjön.

Slutbetänkandet fokuserar huvudsakligen på myndigheternas kontroll på fartygen och vid landning.

Felrapportering sker inte bara på fartygen utan även i mottagarled. Otydliga regler för mottagare och hamnar kan leda till systematiska fel i statistiken, vilket undergräver fiskerikontrollen och hållbarheten i fiskeriförvaltningen. BalticWaters ser fördelar med att utföra kontroll i hela värdekedjan, och föreslår att skyldigheter för mottagande anläggningar införs för att dokumentera och rapportera avvikelser, med revisions- och inspektionsmöjligheter. Detta skapar spårbarhet genom hela värdekedjan.

Slutbetänkandet nämner viss rapportering men inte tydlig öppenhet i data för civilsamhälle, forskare och media, vilket kan påverka förtroendet för förvaltningen och försvåra granskning. BalticWaters föreslår att införa **offentlig åtkomst till kontrolldata, överträdelser och sanktioner**, med respekt för kommersiella sekretessregler, för att stärka insyn och förtroende. Slutbetänkandet föreslår heller inget krav på offentlig redovisning av kontrollresultat och sanktionsnivåer, vilket kan göra det svårt att följa upp att kontrollen är effektiv och konsekvent över tid. BalticWaters föreslår därför att införa krav på årlig, offentlig rapportering med statistik över kontroller, upptäckta överträdelser, sanktionsnivåer och skäl för eventuella nedsättningar för att öka transparensen.

BalticWaters saknar en **koppling mellan kontrolldata och fiskeriförvaltningen**. Kontrolldata bör få direkta konsekvenser för förvaltningen, bland annat genom kvotjusteringar.

Vidare ger slutbetänkandet begränsad vägledning om vilken **utbildning och utrustning en inspektör ska ha**. Om en inspektör saknar relevant kompetens eller om utrustning för mätningar och provtagningar är

otillräckliga, riskerar kontrollen att bli ineffektiv och att överträdelser inte upptäcks. Här menar BalticWaters att det vore fördelaktigt att införa krav på utbildning för alla inspektörer och säkerställa tillgång till nödvändig utrustning.

Landningsskyldigheten

Vad gäller efterlevnad av **landningsskyldigheten** är det centralt att tillräckliga resurser tilldelas ansvarig myndighet för att adekvat utföra uppdraget, samt att lagen inte används för att reducera sanktionsavgifter. Sedan tidigare är det känt att det finns omfattande brister i efterlevnaden och att Havs- och vattenmyndigheten använt landningsskyldigheten som motiv för att reducera sanktionsavgifter när överträdelser rörande bifångst upptäckts. Sänkta sanktioner för otillåtna fångster som ändå måste landas kan göra att kaptenen ändå går med vinst när fångsten säljs, vilket också minskar incitamenten att fiska mer selektivt. I det avseendet menar BalticWaters även att det är av vikt att otillåtna fångster inte ska få behållas och gå vidare till försäljning.

Mot bakgrund av EU:s nya kontrollförordning föreslår slutbetänkandet att **undantag från toleransmarginalen** ska gälla för särskilda hamnar där stora volymer osorterad fisk landas. BalticWaters anser att undantaget från toleransmarginalen är fel. Det gynnar ensidigt det storskaliga pelagiska fisket och underminerar såväl efterlevnaden av landningsskyldigheten som korrekt fångstrapportering. Detta riskerar bidra till fortsatt felaktiga data i fiskeriförvaltningen vilket medför ökad risk för fel i beståndsuppskattningar, vilket påverkar fiskekvoternas storlek. Risker är höga att beståndens bärkraft överskattas och att kvoterna därmed blir för höga i relation till vad bestånden väntas klara av. BalticWaters menar att de föreslagna undantagen från toleransmarginalen inte ska verkställas. Om så ändå sker är det av största vikt att de hamnar som undantas från toleransmarginalen är skyldiga att använda moderna kontrollmetoder så som eDNA. Kameror och vägningssystem är otillräckliga för att upptäcka och identifiera bifångster i så stora volymer.

Straff och andra sanktioner vid överträdelser

BalticWaters ställer sig positiva till att sanktionsavgiftsbeloppen gällande överträdelser ska höjas för att svara upp mot kraven som ställs i EU-rätten på att sanktioner ska vara effektiva, avskräckande och proportionerliga. Vi menar att det är viktigt att säkerställa att *det inte ska löna sig* att bryta mot lagen. BalticWaters tillstyrker därför formuleringen i den föreslagna fiskelagen §9, kap 13, om särskilda avgifter: "Avgiften ska bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde." Samtidigt ställer vi oss frågande till formuleringen om att avgiften ska få sättas ned eller helt efterges om det finns särskilda skäl. Dessa särskilda skäl får inte motverka lagstiftningens syfte om att fisket ska vara miljömässigt hållbart. Särskilt kriterium 4 (§3, kap 12) i lagförslaget om att avgiften kan sättas ned eller efterges om den inte står i rimlig proportion till överträdelsen, medför i sin nuvarande utformning risk för nyttjande av lagrummet för att undvika sanktionsavgift på oskäliga grunder. BalticWaters föreslår att det i lagförslaget och förslaget till fiskeförordning tillfogas en skrivelse om att lagens syfte inte får motverkas om en avgift sänks eller efterges. Vi anser även att otillåten fångst inte ska få behållas och säljas vidare, som en del av att det inte ska löna sig att bryta mot lagen.

Elektronisk fjärrövervakning

BalticWaters välkomnar förslaget om att svenskflaggade unionsfartyg som är 18 meter eller mer, och som bedöms utgöra en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten, ska ha elektroniska fjärrövervakningssystem installerade ombord. Likväl välkomnar stiftelsen användning av elektroniska fjärrövervakningssystem på fartyg vars längd är mellan 12 och 18 meter och bedöms utgöra hög risk för att inte fullfölja landningsskyldigheten.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

BalticWaters föreslår att punkt 11 kompletteras med att data om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete görs tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda. Stiftelsen föreslår även att en ytterligare punkt läggs till som avser fördelning av svenska fiskekvoter. För att säkerställa att kvotfördelningen sker i linje med nuvarande politiska mål (se ovan) bör Havs- och vattenmyndigheten samråda med Jordbruksverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. På så sätt vägs fler viktiga perspektiv in i bedömningen vilket bidrar till att uppnå målen om stärkt livsmedelsberedskap och ökad sjömatproduktion, samtidigt som fiskpopulationerna tillåts återhämta sig.

Förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk

BalticWaters välkomnar effektivisering och förenklingar i tillståndprocesser. Samtidigt finns en oro för att förenklingarna kan leda till att miljöaspekter inte granskas lika noggrant som tidigare. Här ser BalticWaters att **tillsyn och miljöövervakning måste upprätthållas** nogga för att säkerställa miljöhänsyn.

BalticWaters ser en **bristande koppling till marina skyddsområden och Natura 2000**. Här föreslås att lagtexten bli tydligare i avseendet var vattenbruk inte får etableras (till exempel inte inom skyddsområden eller känsliga vandringsvägar) eller strikta kriterier för etablering nära sådana områden.

Slutbetänkandet bör ta **hänsyn till klimatförändringar och extremhändelser** som påverkar risk för sjukdomar, utsläpp och rymningar. Ett förslag är att inkludera beredskapsplaner och en bedömning av klimatreiliens i tillståndprocessen som villkor för tillstånd.

Det ska löna sig att producera hållbara vattenbruksprodukter. I avsnittet om marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter framstår regleringen som alltför tillåtande, genom avsaknad av miljökrav och tydliga incitament för hållbar produktion, vilket kan leda till konkurrens på bekostnad av miljökrav. Konsekvensen kan bli att producenter utan hög miljöstandard får konkurrensfördelar. BalticWaters menar därför att hållbart vattenbruk bör premieras och föreslår att miljömärkning och spårbarhetskrav för vattenbruksprodukter bevaras och stärks.

Slutbetänkandet upplevs fokusera på enskilda tillstånd och missar samtidigt att hantera kumulativa effekter i ett område. Konsekvensen kan bli att flera mindre enskilda utövare tillsammans överstiger lokal miljökapacitet och bidrar till högre näringsbelastning, bottenpåverkan och habitatförlust. BalticWaters föreslår således att inkludera ett krav på **omårbaserad bärkraftsbedömning** innan nya tillstånd beviljas, och ställa krav på att nya tillstånd provas mot dessa gränser. Vi föreslår även krav på kontinuerlig, transparent miljöövervakning för att kontrollera utsläppsgränser.

BalticWaters ser fördelar med att samla **regler för vattenbruk i en egen lagstiftning**, likt den norska lagstiftningen Akvakulturloven. Dock ser vi en risk för fragmentering av fiskeri- och havspolitik, vilket kan försvåra samordningen med förvaltning. Här ser vi fördelar med en utredning om hur en sådan lag kan se ut och fungera i Sverige. Ett centralt argument för en särskild vattenbrukslag är att den kan bidra till att främja en hållbar utveckling av vattenbruksnäringen, genom att skapa tydliga, långsiktiga och förutsägbara ramar för verksamheten. Samtidigt är det viktigt att ett främjandesyfte inte sker på bekostnad av miljö- och naturvårdshänsyn. Om lagen till exempel ges som primärt mål att främja näringen och skapa konkurrenskraft kan den uppfattas som ett sätt att lätta på miljökraven. En eventuell vattenbrukslag bör därför tydligt bygga på principen om hållbar utveckling och säkerställa att ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter vägs samman på ett balanserat sätt.

Med ett växande vattenbruk ser BalticWaters fördelar med att resurser till forskning och miljöövervakning förstärks för att möjliggöra hantering av nya risker och fatta evidensbaserade beslut. Ett förslag till det är långsiktig miljöövervakning, forskning om sjukdomar/genetik och ett program för samverkan mellan myndighet, akademi och näringsliv.